Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1486

22.03.82

Sachgebiet 402

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Jahn (Münster), Dr. Möller, Dr. Schneider, Linsmeier, Dörflinger, Doss, Francke (Hamburg), Dr. Götz, Dr.-Ing. Kansy, Link, Magin, Niegel, Frau Pack, Frau Roitzsch, Ruf, Zierer, Werner, Dr. Bötsch, Bohl, Buschbom, Clemens, Deres, Hinsken, Jung (Lörrach), Dr. Kunz (Weiden), Dr. Laufs, Lintner, Milz, Dr. Olderog, Sauer (Stuttgart), Freiherr von Schorlemer, Dr. Schroeder (Freiburg), Dr. Stark (Nürtingen), Dr. von Wartenberg, Susset, Röhner und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 9/1409 —

Liberalisierung des Mietrechts

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – W II 1 – R 07 – 4 – hat mit Schreiben vom 19. März 1982 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung betrachtet das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft als weiteren Beitrag für die wohnungspolitische Diskussion.

Die Empfehlungen, die der Beirat aus seinem Befund ableitet, erstrecken sich u. a. auf

— eine Reduzierung der steuerlichen Möglichkeiten,
— marktkonforme Anreize zur Verstärkung des Baulandangebots und zur Senkung der Baukosten,
— die Ausschaltung inflationsbedingter Störungen der Wohnungswirtschaft
— und die Einführung von mehr Vertragsfreiheit zwischen Mieter und Vermieter;

im Mittelpunkt des Gutachtens steht die Empfehlung, in der Wohnungswirtschaft mehr marktwirtschaftliche Grundsätze zu verwirklichen.

Die Bundesregierung hat sich in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 24. November 1980 dazu bekannt, marktwirtschaftliche Elemente in der Wohnungspolitik zu stärken. Mit den Beschlüssen der Bundesregierung vom 27. Mai 1981 und vom

3. Februar 1982 soll das Mietrecht modifiziert (Einführung der Staffelmiete für Neubauwohnungen, Vereinfachungen im Mieterhöhungsrecht, Erleichterung von Zeitmietverträgen für bestimmte Fälle und Präzisierung des Vergleichsmietenbegriffs) werden. Die Bundesregierung erwartet von den genannten Mietrechtsänderungen eine Belebung des freifinanzierten Mietwohnungsbaus. Bei ihrer Entscheidung hat die Bundesregierung auch alle aus der Sicht der Mieter vorgetragenen Besorgnisse sorgfältig abgewogen. Ferner ist durch das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen (Artikel 27 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes, BGBl. I, Nr. 58/81) ein wesentlicher Schritt zur Annäherung des Sozialwohnungsbestandes an marktwirtschaftliche Verhältnisse getan worden.

Schließlich sind die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau durch Artikel 26 des 2. Haushaltsstrukturgesetzes verbessert worden.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß nach der in den letzten zwölf Monaten erfolgten Akzentuierung ihrer Wohnungspolitik deren Wirkungen abgewartet werden müssen, bevor weitere, grundsätzliche Anregungen für eine Fortentwicklung ihrer Politik aufgegriffen werden.

Im übrigen wird eine Darstellung von steuerlichen und anderen Rahmenbedingungen für Wohnungsbauinvestitionen auch Gegenstand des von der Bundesregierung noch vorzulegenden Berichts über das Zusammenwirken der Instrumente der Wohnungspolitik sein.

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats, daß die Marktkräfte in der Wohnungswirtschaft wiederholt fehlgeleitet wurden, sei es durch spezielle wohnungspolitische Interventionen, sei es dadurch, daß die Rahmenbedingungen (z. B. des Steuer- und Bodenrechts) sich nicht zu einer konsistenten marktwirtschaftlichen Ordnung fügten?

Die Produktion von Wohnungen und die Ausweisung von Bauland vollziehen sich seit jeher im Rahmen vielfältiger, z. T. detaillierter staatlicher Regelungen. Diese staatlichen Regelungen, die vom Bundesbaugesetz über Bauordnungen der Länder, Satzungen der Gemeinden bis hin zum Wohnraumkündigungsschutzgesetz reichen, sind Ergebnis der Überlegung, daß der Boden- und Wohnungsmarkt ohne Rahmensetzungen zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Angesichts der Vielzahl von Regelungen ist allerdings auch denkbar, daß einzelne ihre Zwecke nur unvollständig erreichen, daß unerwünschte Nebenwirkungen auftreten oder daß die Gesamtheit der staatlichen Einflüsse die Funktionsweise des Marktes in Teilbereichen nicht nur verbessert. Deshalb müssen die staatlichen Regelungen ständig auf ihre Auswirkungen überprüft werden. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang unter anderem auf ihre Vorschläge zur Fortentwicklung des Mietrechts, auf die sog. Baulandnovelle, die jetzt vorgeschlagene Neubewertung von unbebauten, baureifen Grundstücken sowie auf die Bemühungen des Bundesministers

für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, die baurechtlichen Anforderungen im Wohnungsbau zu vereinfachen, hin.

Diese Aktivitäten zeigen, daß die Bundesregierung weiterhin bemüht bleibt, Fehlleitungen von Marktkräften zu vermeiden.

2. Schließt sich die Bundesregierung der Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats an, daß sozialpolitische Aufgaben im Wohnungsbereich um so leichter durch marktkonforme Maßnahmen gelöst werden könnten, je mehr der Markt instandgesetzt wird, die wohnungswirtschaftlichen Probleme zu lösen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß auf einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt die wohnungswirtschaftlichen Probleme leichter zu lösen sind. Die sozialpolitischen Aufgaben im Wohnungsbereich bleiben dabei sehr vielfältig. Entsprechend differenziert müssen auch die Maßnahmen und Instrumente von Bund, Ländern und Gemeinden ausfallen.

So kann es z. B. in alten, hochverdichteten Wohngebieten zu einem Marktversagen kommen, wenn das privatwirtschaftliche Risiko einer Wohnungsbauinvestition unverhältnismäßig groß ist. Ferner führt eine regionale Konzentration von Haushalten mit niedrigem Einkommen dazu, daß die von den Nachfragern gezahlten Mieten nicht ausreichen, um einen angemessenen Zustand der Wohnungen zu sichern. In derartigen Gebieten treten zudem vielfach Mängel in der öffentlichen Infrastruktur auf. Um solche komplexen Situationen zu lösen, wurde das Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes geschaffen. Rein marktkonforme Lösungen haben sich unter solchen Bedingungen als wenig wirkungsvoll erwiesen.

Andere Instrumente sind einsetzbar, wenn es darum geht, auf einem Wohnungsmarkt mit ausreichendem Angebot Haushalten mit niedrigem Einkommen zu angemessenem Wohnraum zu verhelfen. Hier hat sich das Wohngeld (mit Ausnahme bestimmter Problemfälle) als ein marktkonformes, geeignetes Instrument erwiesen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats, daß durch die wohnungspolitische Gesetzgebung (insbesondere staatliche Mietpreisregelungen und Kündigungsschutzvorschriften) Unsicherheiten über die zukünftige Wirtschaftlichkeit von Mietwohnungen geschaffen worden seien, was entscheidend zum Rückgang des freifinanzierten Mietwohnungsbaus seit 1974 beigetragen habe?

Der Beirat nennt neben dem Mietrecht eine Reihe von Gründen, die für die Schwäche des freifinanzierten Mietwohnungsbaus als Erklärung herangezogen werden können: zeitweise bestehende Angebotsüberhänge auf dem Wohnungsmarkt, pessimistische Bevölkerungsprognosen, Präferenzverschiebungen zwischen Neubauwohnungen und älteren Wohnungen. Auch die Tatsache, daß in vielen westlichen Ländern, auch in Ländern ohne wesentliche Mieterschutzregelungen, der freifinanzierte Mietwohnungs-

bau zurückgegangen ist, legt die Vermutung nahe, daß für die geringe Bereitschaft zu Investitionen im freifinanzierten Mietwohnungsbau die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Zusammenwirken von inflationärem Kostenauftrieb mit hohen Zinsen zur Bekämpfung der inflationären Entwicklungen, Erwartungen schrumpfender Bevölkerung, „Abwanderung" kaufkräftiger Haushalte aus Mietwohnungen in den Eigentumssektor) von erheblicher Bedeutung sind.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß die geltenden Mietpreisregelungen für eine Verminderung des Wohnungsangebots aus dem Bestand insofern ursächlich seien, als es für einen Mieter vorteilhafter ist, eine große Altbauwohnung zu behalten, als eine kleinere Wohnung zu höherem Mietpreis pro qm neu zu mieten?

Der Bundesregierung liegen keine ausreichenden empirischen Untersuchungen darüber vor, daß Mieter aufgrund des geltenden Mietrechts weniger mobil geworden sind. Soziale Bindungen an die bisherige Wohnung sowie hohe Umzugskosten sind auch Ursachen dafür, daß die Umzugsbereitschaft relativ gering ist.

5. Trifft es zu, daß in der zweiten Hälfte der 70er Jahre die Investitionen zur Verbesserung des Bestandes an Mietwohnungen (Modernisierungen und Instandsetzungen) weit überdurchschnittlich gestiegen sind, daß es hierbei zu einer größeren Zahl von Wohnungszusammenlegungen gekommen ist und daß sich infolgedessen das Angebot an preisgünstigen Wohnungen deutlich verringert hat?

Ja.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß die Mieterschutzgesetzgebung die Mieter in bestehenden Mietverhältnissen begünstige, während diejenigen, die neu auf den Wohnungsmarkt kommen (z. B. junge Familien), benachteiligt würden, und wie will sie gegebenenfalls diesen „Grundwiderspruch ihrer sozialen Wohnungsbaupolitik" lösen?

Nach Auffassung der Bundesregierung soll die Vertragsfreiheit bei Mietverträgen über Wohnraum durch den Kündigungsschutz beschränkt bleiben. Der Kündigungsschutz hat zwar zur Folge, daß Haushalte, die am Wohnungsmarkt eine neue Wohnung suchen, ihre Nachfragewünsche schwerer durchsetzen können. Der Kündigungsschutz mildert aber auch den Verdrängungswettbewerb zwischen einkommenstärkeren und einkommenschwächeren Haushalten.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Wissenschaftlichen Beirats, es sei „der Schluß zwingend, daß das Angebot an Neubauwohnungen der indirekt subventionierten Nachfrage gefolgt und Kapital vermehrt in den Wohnungssektor gelenkt worden ist, solange nicht vom Mietrecht her eine Dämpfung des Wohnungsangebots verursacht wurde"?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß auch aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen Kapital vermehrt in den Wohnungssektor gelenkt worden ist. Dies

ist im Hinblick auf die Verbesserung der Wohnungsversorgung zu begrüßen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats, die Vertragsfreiheit zwischen Vermieter und Mieter wiederherzustellen? Welche Auswirkungen würde sie hiervon erwarten im Hinblick auf das durchschnittliche Mietenniveau bei Neubauwohnungen und im Wohnungsbestand sowie im Hinblick auf die Wiedervermietbarkeit von Wohnungen und die Mobilität der Mieter?

Der Gesetzgeber kann nicht daran vorbei, daß in der Regel der Vermieter der stärkere Vertragspartner ist und manche Vermieter ohne soziales Mietrecht ihre Position in unangemessener Weise nutzen würden. Eine abgesicherte Schätzung der möglichen Mietpreissteigerungen bei einer umfassenden Liberalisierung des Mietrechts hält die Bundesregierung angesichts der verfügbaren Daten für nicht möglich.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats, die geltenden Kündigungsschutzbestimmungen als vereinbart anzusehen, sofern sie vertraglich nicht durch andere Regelungen ersetzt werden?

Die Kündigungsschutzbestimmungen sind ein Teil des sozialen Mietrechts, auf die die Bundesregierung nicht verzichtet.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats, steuerpolitische Interventionen im Wohnungssektor durch freie Preisbildung ermöglichende Regelungen allmählich zu ersetzen? Welche Bedeutung, vor allem im Hinblick auf die Eigentumsförderung, mißt die Bundesregierung steuerlichen Vergünstigungen in diesem Bereich zu? Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß den aus dem Steuersystem erwachsenden Begünstigungen des Wohnungsbaus nachteilige Effekte gegenüberstehen, die aus dem Mietrecht resultieren?

Die Vorschläge laufen darauf hinaus, den Kündigungsschutz und das Vergleichsmietensystem aufzuheben und gleichzeitig steuerliche Möglichkeiten, wie die degressive Abschreibung, zu beseitigen, um die Wohnungsbauinvestitionen aus höheren Mieten zu finanzieren. Eine solche Veränderung der Rahmenbedingungen würde nicht nur am Markt für neue Mietwohnungen zu Mietsteigerungen und bei gleichzeitiger Abschaffung der steuerlichen Begünstigungen zumindest vorübergehend zu einer Verringerung des Neubaus führen. Die Mieterhöhungen und die Verknappungen am Wohnungsmarkt müssen sich allmählich auch auf den vorhandenen Wohnungsbestand auswirken. Auch dort käme es zu Mietsteigerungen zugunsten von Eigentümern, die ihre Häuser bereits mit steuerlichen Begünstigungen gebaut haben. Die Bundesregierung hält ein derartiges Ergebnis verteilungspolitisch nicht für vertretbar.

Nach Auffassung der Bundesregierung kommt den staatlichen Rahmenbedingungen zur Bildung von Wohneigentum eine

besondere Bedeutung zu. Dies wurde zuletzt durch ihre Vorschläge zur Verbesserung der degressiven Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG) zur Ausweitung der Abschreibungshöchstbeträge nach § 7 b EStG und die ergänzende „Kinderkomponente" unterstrichen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats, marktkonforme Anreize zur Verstärkung des Baulandangebotes und zur Senkung der Baukosten zu schaffen? Ist es richtig, daß gegen eine Baulandausweitung vorgebrachte ökologische Gesichtspunkte weithin der Grundlage entbehren? Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Sachverständigen, daß zur Vermeidung von Baulandhortungen sowohl die Festlegung marktgerechter Einheitswerte unbebauten Bodens als auch die Erhöhung der Sätze der Grundsteuer für unbebautes Land unerläßlich seien?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats, daß sich der Baulandmarkt in den vergangenen Jahren auch als ein besonderes Hindernis für den Wohnungsbau herausgestellt hat. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren wiederholt ihre Sorge über die Verhältnisse auf dem Baulandmarkt zum Ausdruck gebracht, die dadurch gekennzeichnet sind, daß als Folge der großen Nachfrage bei nur geringem Angebot die Baulandpreise in unerträglichem Maße gestiegen sind. Als wichtigste Maßnahmen zur Verbesserung der Baulandmarktverhältnisse sieht die Bundesregierung dementsprechend sowohl die Mobilisierung vorhandenen Baulandes als auch die Schaffung neuen Baulandes an.

Was die auch vom Wissenschaftlichen Beirat befürwortete Erhöhung des Baulandangebots betrifft, hat die Bundesregierung in der Vergangenheit wiederholt auf die weitreichenden Möglichkeiten der Kommunen hingewiesen, durch Ausweisung neuer Baugebiete den örtlichen Baulandmarkt zu entlasten. Die Schaffung neuer Baugebiete kann den Bodenmarkt jedoch allein nicht entschärfen, weil solche Gebiete nur planungs- und situationsgemäß und in Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausgewiesen werden können. Darüber hinaus dürfte die Baulandausweisung allein an der Zurückhaltung vieler Eigentümer nur wenig ändern, baureife Grundstücke, die sie nicht selbst benötigen, der Bebauung zuzuführen. Ein verbessertes Instrumentarium, wonach neues Bauland zügig der Bebauung zugeführt werden kann, hat die Bundesregierung daher im Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland (BT-Drucksache 9/746) vom 27. Mai 1981 vorgelegt.

Die vom Wissenschaftlichen Beirat weiterhin angesprochenen Probleme der Konkurrenz von Neubauflächen mit ökologischen Belangen beschreiben wichtige, im eigenen Verantwortungsbereich der Gemeinden zu treffende planerische Entscheidungen. Auch insoweit kommt der Ausnutzung vorhandenen Baulands erhöhte Bedeutung zu; hinzuweisen ist weiterhin auf die Bedeutung der bodenflächensparenden Bauweise.

Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auf den Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes vom 1. März 1982 (BR-Drucksache 90/82) und der darin vorgesehenen Anpas-

sung der Einheitswerte für unbebaute baureife Grundstücke an die tatsächlichen Verkehrswerte.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats, inflationsbedingte Störungen der Wohnungswirtschaft auszuschalten, insbesondere – zur Erleichterung der langfristigen Finanzierung des Wohnungsbaus – indexierte Schuldverhältnisse zuzulassen?

Auch wenn der Beirat seine Empfehlungen ausdrücklich auf langfristige Schuldverhältnisse beschränkt, bleibt zu befürchten, daß ähnliche Forderungen aus anderen Wirtschaftssektoren erhoben würden (nicht nur Indexierung von Kapital-, sondern auch von Arbeitseinkommen). Die internationalen Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, daß Indexmechanismen die Bekämpfung der Inflation erheblich erschweren.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats, die Liberalisierung der Sozialwohnungsbestände unverzüglich fortzusetzen und damit Sozialwohnungen in eine marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen?

14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß die derzeit geltende Nachwirkungsfrist von acht Jahren keinen Anreiz zur vorzeitigen Tilgung öffentlicher Wohnungsbaudarlehen biete, und hält sie eine Verkürzung dieser Frist für angezeigt?

Die im vergangenen Jahr geführte wohnungspolitische Diskussion über Sozialwohnungsbestand hat Ende 1981 zu einem von Bundestag und Bundesrat gebilligten Kompromiß geführt, der zur Minderung der Mietverzerrungen eine nach Jahrgangsgruppen gestaffelte Höherverzinsung öffentlicher Baudarlehen vorsieht und auf die Frage der Liberalisierung eine regional differenzierte Antwort gibt. Während in Gebieten mit weniger angespannten Wohnungsmärkten die Möglichkeiten für eine vorzeitige Beendigung der Preisbindungen erweitert worden sind, ist für bestimmte Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf die Möglichkeit der Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe – bei unveränderter Fortgeltung der sozialen Bindungen – geschaffen worden. Bund und Länder sind sich dabei einig, daß der vorhandene Sozialwohnungsbestand in Ballungszentren mit besonders angespannter Wohnungsmarktsituation möglichst ungeschmälert als Verfügungsmasse erhalten bleiben muß. Die Zahl der Wiederbelegungen aus dem Sozialwohnungsbestand ist inzwischen um ein Mehrfaches höher als die Zahl der erstmalig zu belegenden Neubauwohnungen. Der mit dem Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen für die Länder geschaffene Handlungsrahmen wird im Laufe dieses Jahres durch entsprechende Rechtsverordnungen der Länder ausgefüllt werden.

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus die Individualförderung (Wohngeld) gegenüber der Objektförderung die größere Treffsicherheit biete und daß eine Objektförderung nur für eng zu begrenzende Bevölkerungsgruppen in Betracht zu kommen habe?

Die Bundesregierung hat bereits im Wohngeld- und Mietenbericht 1975 (BT-Drucksache 7/4460) ausführlich dargelegt, welche Rolle sie der Individualförderung (Wohngeld) im Rahmen ihrer Wohnungspolitik zuweist. Die Bundesregierung hat dabei die Auffassung vertreten, daß die Individualförderung gegenüber der Objektförderung die größere wohnungs- und sozialpolitische Treffsicherheit bietet. Dieser Vorteil kann jedoch nicht allein maßgebendes Beurteilungskriterium sein. Untersuchungen haben die These bestätigt, daß das Wohngeld nur in sehr geringem Umfang zu Neubauinvestitionen führt und auch die gegenüber bestimmten Personengruppen bestehenden Zugangsschranken in der Regel nicht durch Wohngeld allein überwunden werden können.

Aus diesen Gründen bekennen sich nach wie vor auch die Bundesländer zur Fortführung der Objektförderung. Dabei wird schon seit längerem eine stärkere Konzentration der Objektförderung auf bestimmte Problemgruppen angestrebt.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, wonach in bezug auf die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungsgenossenschaften eine Beseitigung der Steuerbefreiung und der bestehenden Betätigungsbeschränkungen einer verstärkten Verwendung als Instrument öffentlicher Wohnungsfürsorge vorzuziehen sei?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ein wichtiges Instrument für die Wohnungsversorgung der am freien Markt benachteiligten Personengruppen bleiben müssen. Das bedeutet, daß die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen noch mehr als bisher mit ihren Wohnungsbeständen zur Versorgung der am freien Markt benachteiligten Haushalte beitragen müssen.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838